

Radiodifusión regional

Introducción *

España vive momentos de indudable replanteamiento de las bases de su convivencia, pero, dentro de este fenómeno, la toma de conciencia regional y el subsiguiente reconocimiento jurídico de la diversidad territorial en la inmediata Constitución, suponen un relevante cambio histórico. En efecto, el movimiento centralizador de los últimos doscientos cincuenta años se agota; las fuerzas centripetas llevadas a su extremo nos han conducido a una forzada homogeneización cuyos frutos son la cosificación y esterilidad de la vida política, social, cultural e incluso cotidiana de los distintos pueblos españoles. Como reacción, hoy se evidencian nuevas fuerzas centrífugas, incluso en aquellas regiones hasta ahora opuestas a cualquier autonomía.

Y es que, sin duda, nos encontramos en una dinámica federal, pues si constitucionalmente sólo se entiende por federalismo la integración de entidades políticas previamente autónomas en otra superior a la que se le reconoce un ámbito de actuación propio, desde una consideración dinámica federalismo también es «el proceso a través del cual una comunidad política de pasado unitario llega a diferenciarse en una serie de comunidades políticas separadas y distintas que constituyen una nueva organización, en la que las comunidades diferenciadas, organizadas separadamente ahora, llegan a ser capaces de actuar separadamente y por su cuenta la solución de aquellos problemas que hasta entonces tenían en común»¹.

Los resultados son los mismos, se llegue por uno u otro camino: se dan esferas de poder político autónomo —no mera posibilidad de toma

* La primera parte de este trabajo fue redactada en el primer trimestre de 1977.

¹ C. J. Friedrich: *El hombre y el gobierno*, Ed. Tacnos, Madrid, 1968, p. 635. No está de más recordar que nuestro pasado unitario, en el sentido centralizado, tiene esos doscientos cincuenta años o poco más, y que bajo la pátina centralista siempre pervivieron fermentos regionales.

de decisiones administrativas— que representan la diversidad y que coexisten con otra superior que corresponde a la comunidad incluyente que por su parte representa a la unidad; una y otra exigen lealtades simultáneas, de modo que cada ciudadano pertenece, al tiempo, a la comunidad incluyente y a una de las comunidades diversas. En definitiva, por federalismo puede entenderse «modelo territorialmente diversificado de valores, intereses y creencias, que son trascendidos por otros valores, intereses y creencias comunes que constituyen una comunidad incluyente»².

Este sistema de división de poderes de base espacial puede revitalizar la convivencia de nuestra comunidad incluyente, España —que frente a lo que ciertas voces pretenden, tiene una existencia real más allá a la de mera superestructura estatal impuesta—, por la galvanización ciudadana de las distintas comunidades diversas, unas con mayor grado de definición, otras, en cambio, más difusas pero en trance de precipitación ante el desafío que suponen las regiones históricas.

La interrelación entre estructura sociopolítica y comunicacional se ha puesto de relieve por numerosos autores³. En la línea de González Casanova, para quien la comunicación es la esencia de la comunidad política, o Deutsch que mide el nivel de integración de una comunidad política por la cantidad de comunicación, llegando a vincular estrechamente el fenómeno nacional con el grado de comunicación⁴, Friedrich afirma que los «modelos de comunicación ... aportan una evidencia empírica de la marcha del proceso federalizador»⁵.

En este sentido yo diría que ya existen en nuestro país los primeros síntomas de una comunicación regional, allí donde por razones lingüísticas la necesidad ha sido más fuerte: diarios como *Avui*, *Egin*, *Deia*; revistas como *Oriflama*, *Serra d'Or*; emisiones radiofónicas esporádicas en euskera, gallego o catalán, circuito catalano-baleare de TVE, etc.

Posiblemente la redacción de una Constitución «formal» que trata de aproximarse a la constitución «real» acentuará aún más la dinámica federal, y ello determinará unas necesidades comunicacionales que han de ser previstas, adelantándose a sus propios efectos, por la Constitución mediante fórmulas abiertas. En definitiva, la nueva Constitución ha de encarar los medios de comunicación regionales, notablemente la radiodifusión.

² Friedrich, ob. cit., p. 641.

³ Entre otros Jorge de Esteban: «Por una comunicación democrática», p. 46, Fernando Torres, editor. Valencia 1976: «Si proceso político y proceso de comunicación aparecen íntimamente ligados, si lo político es lo públicamente conocido, lo socialmente comunicativo, parece posible distinguir los diferentes regímenes políticos según sus canales de comunicación». En Santiago Varela («La TV en Europa», *Cuadernos para el Diálogo*, Extra julio 72) encontramos formulada por pasiva la misma idea: «pueden distinguirse las estructuras comunicacionales según el correspondiente régimen político». Francisco Sanabria en «Radiotelevisión, comunicación y Cultura», Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid 74, p. 163, afirma que «el régimen jurídico organizativo de los medios es, por una parte, producto y reflejo del sistema político, económico, social y cultural del país en que se establece y, por otra, incide a su vez de manera muy perentoria sobre los fines, el funcionamiento y el contenido de ellos».

⁴ Citado por J. de Esteban, op. cit., p. 44.

⁵ Op. cit., p. 643; nota 38.

sión —objeto de este trabajo— por su naturaleza de servicio público, y ello enriquecerá el panorama de nuestra comunicación. De otro modo no sólo no nos enriqueceríamos, sino que nos «romperíamos».

El esquema de trabajo será sencillo. Tras examinar algunos modelos europeos en relación con su estructura sociopolítica, creo estaremos en condiciones de afrontar las ventajas o inconvenientes y problemática general de una radiodifusión regional, para por último ocuparnos del caso español con referencia a sus antecedentes, la Constitución de 1931 y el Estatuto Catalán, y para finalizar ofreciendo posibles modelos de regulación constitucional y tipos de nueva estructuración de todo el conjunto de la radiodifusión española ante el reconocimiento regional.

Es obvio que la última parte de este trabajo estará edificada sobre dos incógnitas básicas: en qué medida la Constitución reconocerá el hecho regional y cómo se replanteará la radiodifusión, especialmente su carácter de servicio público y el monopolio estatal de la TV. Por eso, llegado el momento, se me perdonará que recurra a «peticiones de principio», entre lo previsible y lo deseable.

Soy consciente del peligro que entraña moverse sobre bases tan resbaladizas. Puede ocurrir, incluso, que a la hora de publicarse estas cuartillas, las anteriores «peticiones de principio» hubieran sido contradichas sustancialmente por la realidad. ¡Mala suerte si es así! En cualquier caso, confío en que quedase un análisis que de algún modo iluminara la realidad estudiada.

Derecho Comparado

Me limito al análisis de los modelos más importantes a este respecto, dentro de nuestro bloque jurídico-informativo de entender la radiodifusión: el sistema europeo de servicio público gestionado por una empresa o corporación de alguna manera sometida a normas de Derecho Público y con variable autonomía y pluralismo. Ciertamente es que la URSS y EE. UU., por poner dos casos extremos, son Estados Federales (la primera de un modo más formal que real), pero se hallan en órbitas distintas: dirigismo estatal, gestión a través del centralismo democrático en un caso, libre empresa en el otro; los medios no pueden trasponerse⁶.

Suiza⁷

La Confederación Helvética tuvo, ciertamente, un origen confederal, pero hoy, sin embargo, se trata de una verdadera federación. Los cantones

⁶ Cabe decir que dentro del sistema americano de concesión de canales de difusión propiedad pública a empresas privadas (que no sólo deben estar atentos a su lucro e interés privado, sino también al «interés, conveniencia y necesidades públicas» según la Ley de Radiodifusión), el organismo competente para la concesión de licencias es la FCC (Comisión Federal de Comunicaciones), organismo de ámbito federal.

⁷ Sobre Suiza se ha utilizado la siguiente bibliografía: Hans Huber «Cómo se gobierna en Suiza», Zurich, 1969. Luis Sánchez Agesta, «Curso de Derecho Constitu-

o estado federados —y aún los municipios con una rica vida comunal— tienen un muy alto grado de autonomía política, puesta en práctica merced a las peculiares instituciones suizas de democracia directa (asambleas cantonales, referendums); cuentan con poderes legislativos, ejecutivos y judiciales propios, y se hallan representados en el Consejo de los Estados.

El legislativo federal lo constituye el Consejo Nacional, y el ejecutivo el Consejo Federal, cuerpo colegial de siete miembros, cada uno de los cuales ejerce anualmente por turno rotativo y de modo cuasi honorífico la presidencia de la Confederación. Si el respeto a los cantones es grande, no por eso deja de manifestarse un centralismo cada día más fuerte en dos campos: el del reforzamiento del legislativo federal y, sobre todo, el de la atracción de competencias administrativas por parte del Consejo Federal en detrimento de los cantones. Centralismo y federalismo se equilibran cada día más en el ordenamiento jurídico y la vida política suiza.

El Consejo Federal otorga a la Sociedad Suiza de Radiodifusión y Televisión (SSR) la concesión de la utilización en exclusiva de las instalaciones técnicas propiedad de la empresa estatal de los PTT (Correos y Telecomunicación), dependiente del Departamento o Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Energía (DTCE). En contraprestación a esa exclusividad, la SSR no persigue el lucro, sino el interés público, ejerciendo un «derecho institucional» para asegurar un servicio de programación.

La SSR es una sociedad privada en el ámbito legal del artículo 60 y siguientes del Código Civil Suizo, fundada en febrero de 1931 por la fusión de sociedades regionales previamente existentes. Estas emisoras —bajo forma jurídica de sociedades, pero en las que no por ello dejaban de estar presentes intereses institucionales— realizaban ya con anterioridad una cooperación, pero manteniendo cada una sus instalaciones técnicas propias. Una corriente de opinión pública que exigía un sistema de radiodifusión integrado llevó a la aprobación por las Cámaras Federales, en junio de 1929, de los créditos necesarios para que los PTT establecieran emisoras nacionales y locales. Esta decisión tiene una doble importancia: por una parte establece desde entonces la competencia federal sobre instalación, explotación y mantenimiento de emisoras y, por otra, como consecuencia jurídica de lo anterior y de la mala calidad técnica de las instalaciones de las sociedades regionales, éstas se convierten en organismos de programación. Sobre estas bases se asienta la SSR, en la que durante una primera etapa no dejan de presentarse tendencias centrífugas de las sociedades regionales, resueltas a partir de 1937 por la autoridad concesionaria, el Consejo Federal, imponiendo una centralización, consolidada en nuestros días.

La SSR está compuesta por tres sociedades regionales, que corresponden a las zonas alemana, francesa e italiana. A su vez las dos primeras comprenden lo que el Estatuto llama sociedades miembros, organismos continuadores de las primeras emisoras locales de la década de los 20.

cional Comparado». Madrid, 1973, p. 219 y ss.; Anuarios de la SSR, Concesión y Estatutos de la SSR de 27 de octubre de 1964. La concesión fue prorrogada hasta 1979 y los Estatutos modificados parcialmente en 1976.

Las sociedades regionales aseguran el servicio y explotan los estudios de Radio y TV de su región. Las sociedades miembros tienen por principal competencia asegurar el servicio local, al tiempo que son el punto de contacto de todo el sistema con los oyentes, grupos culturales y los diversos medios de la población, cuidando de que los distintos aspectos culturales de su circunscripción hallen expresión en la radiotelevisión. Las sociedades miembros colaboran en la preparación y ejecución de los programas regionales, para lo que deben poner sus estudios a disposición de las sociedades regionales. Existe, por tanto, una estrecha coordinación entre los ámbitos local y regional.

El carácter de organización federal de la SSR es bien patente: representa a las sociedades regionales ante la autoridad concesionaria (Consejo Federal); desarrolla en exclusiva el servicio de ondas cortas; tiene la representación internacional, y las sociedades miembros no pueden intervenir en cualquier tipo de empresa internacional sin la autorización del Comité Central (órgano administrativo superior de la SSR). Su función es la de velar por una coordinación entre las distintas sociedades regionales y lograr un trabajo conjunto racional. La representación regional se asegura por 78 de los 103 delegados que componen la Asamblea general, órgano supremo y verdadero legislativo, y por 9 miembros sobre los 17 de que consta el Comité Central, órgano rector de toda la Sociedad.

Cabe preguntarse cuál es el grado autonómico de la radiodifusión en los ámbitos federal y regional, y la importancia real de las regiones en la marcha de la SSR. Veamos primero cuál es la autonomía de la SSR frente a la autoridad concesionaria, el Consejo Federal. Este ha designado como autoridad de tutela al Departamento de Transportes, Comunicaciones y Energía, que vela porque se respeten los términos de la concesión. La concesión no puede retirarse arbitrariamente, y el Consejo Federal sólo podrá recuperarla durante el tiempo de su vigencia, si existe violación de sus términos, por disolución de la SSR o, simplemente —y esto es importante, pues revela bien a las claras la naturaleza integrada y federal del sistema— por separación o disolución de una de las sociedades regionales o miembros (locales). La pérdida de su autonomía sólo tendrá lugar cuando se trate de salvaguardar la seguridad del país o mantener el orden público, hasta el extremo de que en casos límites el personal puede ser militarizado.

En cuanto a la financiación, el Consejo Federal fija cada cuatro años el porcentaje que de la tasa de recepción corresponde a la SSR y a la empresa de los PTT, previa consulta a ambas instituciones. La intervención del Consejo Federal en la marcha ordinaria de la Sociedad se realiza por el nombramiento de 8 de los 17 miembros del Comité Central, entre ellos el presidente general, que goza de voto cualificado; por la necesidad de autorización del nombramiento del Director General —gestor activo y fundamental de la Sociedad— competencia del Comité Central; y por último, por la designación de la mitad de los miembros del órgano consultivo, Comisión Nacional de Programas de TV; siendo designada la otra mitad por el Comité Central.

Con lo que queda dicho prácticamente se ha respondido a la cuestión del peso de las sociedades regionales en la marcha de la Sociedad. Cuestión que planteada en sus justos términos se reduce a la de conocer el equilibrio de fuerzas entre Gobierno Central y Cantones, identificados en este caso con las sociedades regionales, que no son otra cosa que consorcios cantonales a base de sociedades miembros o locales.

El único órgano en que las instancias regionales son claramente preponderantes es en la Asamblea General, donde cuentan con 78 miembros sobre 103 (amén de los 9 de origen regional del Comité Central, que también forma parte de la Asamblea General), preponderancia que parece en cierto modo neutralizada por corresponder su presidencia al Presidente Central de la Sociedad, designado directamente por el Consejo Federal, y que lo es simultáneamente del Comité Central. La Asamblea General definida por los Estatutos como órgano supremo, es el legislativo de la SSR que entiende del presupuesto, la revisión de los estatutos y la disolución de la Sociedad, la discusión de las cuestiones que les sometan las autoridades concesionarias y de tutela, las sociedades regionales o cualquier órgano de la Sociedad. En cambio, la situación es equilibrada en el Comité Central⁸, donde pese a la mayoría regional de 9 miembros sobre 8, el voto cualificado del Presidente Central, verdadero árbitro por ello, determinará la solución de dos empates, posiblemente frecuentes si consideramos que los delegados regionales son elegidos por cada una de las sociedades regionales a propuesta de sus sociedades miembros. La posibilidad de veto por parte del Consejo Federal sobre la designación del Director General de la SSR por su Comité Central desequilibra la balanza en favor de la centralización. Puede decirse, por tanto, que las sociedades regionales⁹ deciden la política general de la SSR, y en cuanto a la ejecución y gestión existe un equilibrio inestable, susceptible de inclinarse con facilidad en favor del poder central político (Consejo Federal) de la Confederación Helvética.

La autonomía de las regiones dependerá en cada momento de la determinación en uno u otro sentido de ese equilibrio inestable. En efecto, las competencias del Comité Central con respecto a las Sociedades Regionales son más que decisivas: aprobación de sus Estatutos, aprobación y destitución de los directores regionales; el reparto de los ingresos de la SSR por tasa de recepción... Por la primera se asegura una estructura general homogénea, salvando, claro está, las lógicas peculiaridades. La segunda supone lograr esa misma homogeneidad a nivel de gestión. La última, sin

⁸ La importancia del Comité Central en la marcha ordinaria de la Sociedad se resume en la mera enunciación de alguna de sus competencias: nombramientos del director administrativo, director de ondas cortas, inspector de finanzas; la discusión previa del presupuesto e informe anual; la ejecución de las decisiones de la Asamblea General, etc.

⁹ Digo sociedades regionales y no regiones porque ya vimos cómo el enlace directo del sistema con la sociedad y sus grupos representativos se realiza exclusivamente a través de las sociedades miembros o locales, aunque según los Estatutos el nombramiento de los delegados en la Asamblea General ha de hacerse teniendo en cuenta los distintos medios sociales del país.

duda la más lógica, permite equilibrar los intereses de las tres sociedades regionales, y por tanto indirectamente los intereses lingüísticos, en un campo tan vital como el financiero. El Comité Central se presenta como pieza clave de todo el sistema donde juegan, chocan, se neutralizan o predominan las tendencias federales y las centralizadoras.

¿Cómo se traduce esta organización en la realidad de la radiodifusión suiza? Los resultados son 6 programas regionales de radio y tres de TV; cada Sociedad Regional mantiene un primer programa radiofónico general y un segundo de carácter preferentemente musical y cultural. Por su parte, las Sociedades Miembros deben servir programas locales de radio con continuidad. Completan este cuadro el programa para el exterior de ondas cortas y un servicio de teledifusión. Sólo estos dos últimos se hallan centralizados. No ha de pensarse, sin embargo, que los programas regionales no tienen nada que ver unos con otros. El grado de centralización de la SSR determina, de modo especial en TV, abundante material de programación común e intercambio de producciones de unas regiones a otras. Decir que la SSR es un órgano de programación unitario en tres lenguas sería ignorar su verdadera naturaleza, sin embargo, dado el básico consenso nacional (que lleva a que, por ejemplo, los criterios de la Comisión Nacional de Programas de TV y de las Emisiones Regionales no sean muy dispares), los distintos programas son progresivamente más homogéneos.

Un ejemplo ilustrará lo dicho. La sede de las redacciones de los tres teledifusores regionales se halla en Zurich, para asegurar una mayor cooperación. Cada redacción es plenamente autónoma, pero los materiales informativos (noticias y reportajes filmados, «unilaterales» de corresponsales locales o internacionales) recibidos son un a modo de fondo común. Cada redacción seleccionará unos determinados elementos, que, en cada caso, se valorarán de forma diversa.

La tendencia organizativa parece ser el reforzamiento de las competencias del Director General (nacional) y de los tres directores regionales. La coordinación, de este modo, se realizaría más directamente a nivel personal, y la radiotelevisión regional ganaría en agilidad.

Una última observación plenamente jurídica. Se dijo ya que el Consejo Federal ejerce competencias legislativas sobre la radiodifusión desde que en 1929 aprobó los créditos para el establecimiento de emisoras nacionales. El problema reside en que la Constitución no atribuye a la Confederación prerrogativas en esta materia, lo que, de acuerdo con el artículo 3.º, según el cual los cantones son soberanos en todo aquello en que la propia Constitución no los limite, quiere decir que la competencia pertenece a los cantones. Por eso se ha propuesto en diversas ocasiones la introducción en la Constitución de un artículo que resuelva el problema, al tiempo que sirva de base para una posterior ley de radiotelevisión. El hecho de que varias iniciativas en este sentido no hayan superado el preceptivo referéndum, indica que el espíritu cantonal sigue vivo como contrapunto a la centralización bosquejada. Ciertamente es que la contradicción constitucional habrá de superarse, pero en cualquier caso el sistema habrá de ser federal, porque así lo quiere el pueblo.

*Alemania Federal*¹⁰

En el caso de la Alemania Occidental nos encontramos ante una federación cuyos antecedentes se hallan en el carácter confederal del II Reich del pasado siglo, y en el federalismo con tendencia a la centralización de la República de Weimar. Sin duda, la tradición pesó en la adopción, después de la guerra, de un sistema federal, pero más decisivas fueron las circunstancias políticas del momento. Una Alemania dividida en cuatro zonas de ocupación fue reorganizándose al compás marcado en cada caso por la potencia ocupante. La reestructuración política habría de iniciarse a nivel local con elecciones municipales, seguidas de la constitución de parlamentos regionales. A partir de ahí se imponía una u otra forma de unificación o cuando menos de coordinación. En ello estaban de acuerdo americanos —los principales propulsores del proceso descrito—, británicos y, de mala gana, franceses; no así los soviéticos. La respuesta a la división alemana —y en ello coinciden aliados y germanos— sólo podía ser no reconocerla; lo que es lo mismo, no establecer en las zonas occidentales una organización política unitaria, sino federal, de modo que no se cerrara la puerta a una eventual reunificación que se deseaba próxima. La organización federal era una de las premisas de las «resoluciones de Londres» que los comandantes occidentales comunicaron a los jefes de los Gobiernos regionales sobre las directrices de la nueva constitución en julio de 1948. De este modo no sólo se servía —como se pretendía— a una posible reunificación, sino que se reflejaba el desarrollo separado de las distintas zonas de ocupación y posiblemente se pretendía dificultar el surgimiento de un poder central fuerte.

En toda estructura de este tipo es vital la delimitación constitucional de las competencias de la federación y estados o entes federados. La Ley Fundamental establece una cláusula general de división de poderes legislativos: la competencia legislativa de los *länder* recae en general sobre cualquier materia, salvo aquéllas que la propia constitución reserva a la Federación. A continuación define los ámbitos de competencia exclusiva de los *länder* y de la Federación, quedando un tercer ámbito —aquel atribuido por la cláusula general a los *länder*, pero sin hallarse incluido en las listas de materias de su competencia exclusiva— de competencia concurrente en que el derecho federal prevalece y fija las bases del derecho de los *länder*.

Entre las competencias legislativas exclusivas de los *länder* citaremos la educación y la cultura y de competencia exclusiva federal las comunicaciones de ámbito nacional. En cuanto a la ejecución de las leyes federales, corresponde a los *länder*, quienes las adaptarán a sus peculiaridades mediante el ejercicio del poder reglamentario. Se enumeran expresamente las materias en que la administración federal debe intervenir con sus pro-

¹⁰ Sobre la R.F.A. se ha utilizado: Sánchez Agesta, op. cit., p. 299 y ss. (capítulo redactado por A. Padilla Serra); Arthur Williams, «Broadcasting and democracy in West Germany», Bradford University Press, Londres, 1976; «Los medios de comunicación social en la RFA», 1970.

pios órganos, por ejemplo, y en lo que interesa en nuestro trabajo, el servicio de Correos.

El germen del actual cuadro estructural de la radiodifusión alemana occidental lo encontramos, como es lógico, en los primeros años de la ocupación antes de la promulgación de la Ley Fundamental. Los aliados establecen en sus respectivas zonas los organismos de radiodifusión que consideran convenientes, de una manera descentralizada los americanos (4 emisoras), centralizada, según sus modelos nacionales, ingleses y franceses (una emisora respectivamente). Esto explica, por ejemplo, que en la proximidad de Hamburgo, sede de la británica y poderosa Radio del Norte y Oeste de Alemania se estableciera la pequeña Radio Bremen bajo control americano.

Las seis estaciones aliadas pasan el control de los *länder*, dando origen a los actuales nueve organismos regionales para los once Estados federados.

Estos organismos regionales, mediante la atribución de frecuencias (competencia federal realizada por los Correos Federales) viene ejerciendo el servicio de radiodifusión sonora en sus respectivos territorios, en virtud de las competencias reconocidas a los *länder* por la Constitución.

Son lógicamente independientes unos de otros, pero pronto sienten la necesidad de una cooperación de alguna forma institucionalizada. Así, en 1950 las negociaciones en este sentido dan como fruto la constitución de la «Comunidad de Trabajo de Derecho Público de las emisiones de Radio de la República Federal Alemana», que —afortunadamente— se abrevia en las siglas ARD. Como funciones básicas se le atribuyen en el momento de su constitución la salvaguardia de los intereses comunes de los organismos regionales en el ejercicio de sus derechos soberanos; plantearse las cuestiones comunes de programación, naturaleza jurídica o técnica y gestión económica del servicio, así como proporcionar informes especializados sobre los problemas que a las emisoras individuales se presenten y tengan una trascendencia general... Sin embargo, el fruto más importante de esta cooperación es el mantenimiento de un primer programa de TV (DFS) común para toda la RFA.

El anuncio de la ARD, a finales de los cincuenta, de hallarse en condiciones de poder desarrollar próximamente un segundo programa de TV en la banda de UHF motivó un conflicto entre el poder federal y los *länder*, que marca un momento trascendental para la radiodifusión e incluso para toda la vida política alemana. El Canciller Adenauer, descontento de la línea política del primer programa, tras promover más o menos subterráneamente la concesión a una compañía privada que rompiera el monopolio televisivo de los *länder*, e ignorando las propuestas de la ARD por un lado, y por otro las de los *länder* que ofrecían la posibilidad de crear un nuevo consorcio público regional, decidió constituir una compañía bajo control federal, y con participación de capital federal y de los *länder*. Los *länder* entendieron que esta decisión comportaba una violación constitucional y llevaron el asunto al Tribunal Constitucional, que estimó a la radiodifusión dentro de las competencias regionales. En vista de ello, en junio de 1961 los *länder* llegan al acuerdo de constituir por consorcio una

nueva entidad pública, los *Zweites Deutches Fernsehen* (ZDF), que sirve un nuevo segundo programa de TV.

La Sentencia de 28 de febrero de 1961 del Tribunal Constitucional está llena de sugerencias sobre la naturaleza del servicio de radiodifusión en una sociedad democrática, pero me limitaré al tema que aquí nos ocupa. La argumentación del Gobierno Federal se basaba en su competencia legislativa sobre las telecomunicaciones de ámbito nacional, su capacidad exclusiva de ejecución de servicios como los de Correos y Telégrafos, y en la necesidad de un derecho de difusión como una función suprarregional derivada de la representación nacional que ostenta, tanto a nivel internacional como en el ámbito interno. Por el contrario, el Tribunal entiende que cabe hacer una distinción radical entre correos y telecomunicaciones, por un lado, y radiodifusión por otro. Llevando a su extremo el sentido común y vulgar de las palabras, la sentencia sostiene que la radiodifusión «no es una parte, sino un usuario de las instalaciones de las telecomunicaciones». Muy al contrario, la radiodifusión es un medio de comunicación cuya relevancia política y cultural, como factor fundamental de creación de opinión pública, no puede ser ignorada. Por tanto, no se halla incluida dentro de la competencia legislativa exclusiva de la Federación (telecomunicaciones de ámbito nacional), que no puede ser interpretada en cualquier caso, sino de un modo restrictivo, y sí, en cambio, se halla expresamente recogida como competencia legislativa de los *länder* (asuntos culturales).

En cuanto al argumento político, el Tribunal mantiene que de la soberanía de la Federación no se deriva ningún derecho a radiodifundir, pues en cuanto la radiodifusión sea de algún modo función estatal, y aun cuando se presente bajo formas de derecho privado, como era el caso, lo será en el campo de la administración pública, en el cual las competencias entre Federación y *Länder* se hallan perfectamente delimitadas.

Los jueces, en cierto modo como corolario de la anterior argumentación, niegan en base al derecho a la información reconocido a toda persona en el artículo 5.º de la Ley Fundamental, el monopolio de la radiodifusión tanto del Estado, los *länder* o un grupo particular, y ofrecen la alternativa del acceso a la programación de cualquier grupo socialmente relevante.

En definitiva, es competencia legislativa de la Federación la infraestructura técnica, siendo su ejercicio o ejecución competencia concurrente del Gobierno Federal a nivel nacional, y los *länder* al regional. Así, por ejemplo, el trascendental tema de la asignación de frecuencias se realiza por el correspondiente Departamento Federal, corriendo a cargo de los *länder* la vigilancia de las instalaciones en su territorio, salvo que interfieran a otros *länder*, lo que justificaría la intervención federal. En cuanto a la programación¹¹, cae dentro de la órbita legislativa de los *länder*, pu-

¹¹ Nos referimos a la programación interna, no a la internacional, que se considera emanación de la típica e indiscutida competencia exclusiva federal de dirección de las relaciones internacionales. Para ejecutar esta programación exterior se crearon en 1960 dos organismos federales. «La Voz de Alemania» (DW) que emite en

diendo ser satisfecha por organismos públicos regionales o por sociedades privadas, siempre que se respete el derecho de acceso y control de los grupos relevantes y el derecho a la información. Por el momento ninguna entidad privada ha tenido interés en afrontar estas condiciones.

Es ahora el momento de analizar los distintos sujetos radiodifusores (organismos regionales, ARD, ZDF), sus relaciones y el esquema de la programación, de modo que comprendamos cuál es el verdadero peso del federalismo en el sistema.

Las emisoras regionales son organismos públicos constituidos en base a lo dispuesto por las leyes de radiodifusión promulgadas por cada *länder*, y que deben cubrir el servicio de radiodifusión. Por tanto, su estructura varía de unos estados a otros, pero coincidiendo en la existencia de tres órganos básicos: el Consejo de Radiodifusión, el Consejo Administrativo y el Intendente.

El Consejo de Radiodifusión, órgano —llamémoslo así— de legislación y control está formado, bien directamente por delegados de grupos socialmente representativos, bien por delegados de los parlamentos regionales, de acuerdo con principios de representación proporcional, bien de manera mixta por unos y otros representantes. La composición del Consejo de Administración suele basarse en las instituciones regionales, así, por ejemplo, el de la HR lo forman el presidente del Banco regional, el presidente del Tribunal de Apelación de Francfort, un representante de la Universidad Tecnológica de Darmstadt y otros cuatro elegidos por el Consejo de Radiodifusión. En cuanto al intendente, la fórmula de su elección también varía: sólo por el Consejo de Radiodifusión, por ambos y por el de Administración, a propuesta del de Radiodifusión...

En definitiva, la opción entre un modelo pluralista a base de representantes de grupos relevantes y un modelo parlamentario de representación política proporcional supone distintas fórmulas de división de poderes. En el modelo parlamentario la operatividad del Consejo de Radiodifusión es escasa, quedando reducido a meras funciones de supervisión, cobrando, en cambio, especial relevancia el Consejo de Administración, que en cierto modo controla al Intendente, presentándose un Gobierno conjunto de ambos órganos. En el modelo pluralista la división de poderes es más rotunda, afirmándose el Consejo de Radiodifusión como órgano supremo, el Intendente como órgano de Gobierno, independiente de un Consejo de Administración más debilitado. En un caso u otro, la conexión del sistema de radiodifusión a la sociedad se efectúa en los organismos regionales, sea a través de grupos relevantes, sea a través de la representación política regional.

Los nueve organismos regionales (más las emisoras del servicio exterior DW, DLF y la americana de Berlín RIAS) se agrupan en una comunidad de trabajo. La ARD tiene, por supuesto, personalidad propia, pero no estrictamente autonomía con respecto a las emisoras regionales. Podría

ondas cortas para todo el mundo y «Radio Alemania» (DLF), en ondas largas con una programación dirigida específicamente a los países del Este y al resto de zonas de habla alemana en Europa. Ambos se hallan en la actualidad integradas en la ARD.

decirse que su personalidad no es sino una superestructura que facilita y enriquece el servicio que prestan los organismos regionales. Propiamente, la ARD carece de órganos de Gobierno, pues todas las decisiones importantes se toman por los intendentes, o lo que es lo mismo, por el acuerdo de los organismos regionales. Sus funciones las realiza a través de comisiones de trabajo permanentes y coyunturales. Las permanentes aseguran la actividad de la ARD; la más importante es la de programación del DFS (primer programa de TV), de la que forman parte todos los Intendentes, y que decide las líneas básicas del primer programa de TV, la realización concreta más importante de la ARD. Las otras cuatro comisiones permanentes, formadas por los especialistas y directivos de las emisoras regionales son las de Finanzas, Programas de Radio, Problemas Jurídicos y Problemas Técnicos. En cuanto a las comisiones no permanentes buscan nuevos terrenos de cooperación y la solución de problemas comunes, informando de sus trabajos a los intendentes.

La ZDF es, en cambio, un organismo integrado y con personalidad distinta a la de las emisoras regionales y autonomía de las mismas. Cofundado en 1961 por los *länders*, este acuerdo se ha renovado en la década de los 70. Si alguna dependencia puede verse en la ZDF será no de los organismos regionales, sino de los propios Gobiernos de los *länders*. En definitiva, la ZDF es la alternativa al DFS (1.º programa) de la ARD; pero ambas, ARD y ZDF, tienen un común origen regional y están controladas en último grado por un mismo legislador, los *länders*. Su estructura interna responde a la trilogía Consejo Televisivo, Consejo de Administración e Intendente. El primero de composición muy numerosa (66 miembros), incluye representantes de cada Land, del Gobierno Federal, de los partidos políticos y de los grupos socialmente relevantes. El Consejo de Administración está formado por tres representantes de los *länders*, cinco miembros elegidos por el Consejo Televisivo y un representante del Gobierno Federal. El Consejo de Administración designa al Intendente, que es el director ejecutivo. Como vemos, en este organismo de ámbito nacional predomina en la toma de decisiones los factores regionales, aunque los intereses nacionales se hallan presentes no sólo por la representación del Gobierno Federal, sino también por la de los grupos relevantes socialmente considerados a nivel federal.

La integración de todos estos sujetos radiodifusores se realiza preferentemente por la vía de una común financiación pública. La tasa por la posesión de receptores de radio y TV ha sido hasta ahora recaudada por los Correos Federales, que tras dividir los ingresos provenientes de radio y TV descuentan su parte por el servicio prestado. Los ingresos netos de TV se reparten entre ARD y ZDF, correspondiendo a la primera un 70 por 100, y a la segunda un 30 por 100. A este 70 por 100 se le suma el total de los ingresos netos provenientes de la radio, que también se entregan a la ARD. La ARD divide estos recursos entre las emisoras regionales, de acuerdo con el respectivo número de licencias en su territorio. Los resultados obtenidos se corrigen por la Comisión de Finanzas, en función del principio de solidaridad, de modo que las emisoras con menor número de licencias en su territorio sean compensadas y reciban la financiación ade-

cuada para mantener un programa de calidad. Al tiempo cada miembro contribuye a los servicios comunes, de acuerdo con su capacidad.

También en el terreno de la financiación se han producido varias sentencias del Tribunal Constitucional que reflejan una vez más el carácter federal y la soberanía —mejor autonomía— de los organismos regionales. Concretamente, la sentencia de 27 de julio de 1971 sostiene que los Correos Federales son un mero instrumento empleado por las emisoras para recaudar la tasa, determinada en su cuantía y excepciones por los *länders*, que son los únicos competentes en este y en todos los aspectos de la radiodifusión. Como consecuencia de esta decisión jurisdiccional, los *länders* llegan al acuerdo de establecer un centro común de recaudación que habrá entrado en funcionamiento el presente año. De modo que ahora serán los propios *länders* los que hagan las operaciones de reparto entre Radio y TV y entre ARD y ZDF y abonen a los Correos Federales la correspondiente contraprestación por la utilización de sus instalaciones técnicas. La cooperación entre ARD y ZDF se extiende también al terreno de la programación. Cada seis meses, representantes de ambas entidades delimitan un programa básico o líneas de programación. Además, aparte de esta coordinación convencional, mantienen en común una productora de programas.

Veamos cuál es la estructura de programas de este sistema. En radio, cada una de las 9 emisoras regionales mantienen un mínimo de dos programas, y al menos parte de otro tercero. Por otro lado, NDR y WDR mantienen un programa común con onda media que cubre con mayor o menor calidad toda la República Federal, y en cualquier caso en toda Alemania puede captarse más de una emisora regional, con lo que las posibilidades de opción son grandes. Sin embargo, estas opciones son más formales que reales, pues, amén del mencionado programa en onda media NDR-WDR, la cooperación entre las emisoras para mantener en común alguno de sus programas es grande. Así la SDR, SWF y SR cooperan en su segundo programa, y lo mismo hacen para el tercero estas dos últimas estaciones. Si a esto unimos el intercambio de unidades programáticas a través de la ARD, llegaremos a la conclusión de que la radio propiamente regional se halla bastante más restringida de lo que aparentemente parecía. Williams¹² da la cifra aproximada de un 30 por 100 como original de la propia emisora de entre todo el material difundido por cada organismo regional.

En TV nos encontramos con dos programas nacionales, el primero (DFS) asegurado por la ARD, y por la ZDF, el segundo. En el DFS el derecho de programar de cada emisora —en definitiva de cada *länder*, del que las emisoras lo reciben— se manifiesta tanto en el derecho de veto en su ámbito territorial sobre unidades programáticas concretas, como en las emisiones regionales realizadas directamente por cada emisora. El derecho de veto y consiguientemente el de sustituir el espacio en cuestión por material propio, sólo se aplica en casos extremos, y aún así suele salvarse el

¹² Op. cit., p. 38.

conflicto por acuerdo¹³. En cuanto a las emisiones propiamente regionales se desarrollan de 18 a 20 horas, y si es necesario al cierre del programa nacional; las unidades programáticas de entretenimiento incluidas en estas emisiones suelen producirse conjuntamente, con lo cual su naturaleza regional se desdibuja. El contrapunto lo constituyen los terceros programas de carácter cultural y educativo, desarrollados autónomamente por cada emisora (por supuesto, alguna en consorcio con otras, sólo existen 5 terceros programas sobre 9 emisoras), teniendo muy presente las peculiaridades regionales. Ello no obsta para que el intercambio de programas técnicos y científicos conduzca a una cierta homogeneización educativa que no se da en los sistemas educativos habituales; competencia de los *länders*.

En resumen, podemos decir que la radiodifusión en la RFA es un sistema integrado, basado en un federalismo cooperativo y solidario —¿puede existir un verdadero federalismo que no lo sea?— que reconoce la autonomía de cada Land en este terreno, quienes se limitan por acuerdos mutuos, de modo que se garanticen unos programas coordinados y de calidad, que respeten las peculiaridades regionales, todo ello en interés del público y bajo su control, bien a través de sus grupos organizados, bien por medio de sus representantes políticos.

*Bélgica*¹⁴

El caso de Bélgica presenta la peculiaridad de ser la radiodifusión pionera de la regionalización cultural, adelantándose diez años al espíritu de la modificación constitucional de 1970, que creó los Consejos Culturales de las comunidades lingüísticas. En efecto, la estructuración de la radiodifusión en dos institutos de emisión —más correcto sería el término programación—, uno para cada comunidad lingüística, francesa y neerlandesa, vino a responder al conflicto y general puesta en cuestión de la sociedad belga producido por el enfrentamiento lingüístico. La posibilidad de adoptar el régimen de la radiodifusión por ley, permitió afrontar el problema antes de que la Constitución, con su procedimiento de estudio más lento y especial modificación, lo resolviera.

La primera época del nacimiento de la radiodifusión está cubierta por dos emisoras privadas, flamenca y valona, que se fusionan en 1930 en un organismo público con personalidad única, pero que transmite en ambas lenguas. La ley de 1960 divide esta unidad en tres entidades públicas au-

¹³ Por ejemplo, el 11 de marzo de 1974, y como contribución a la polémica sobre el aborto, el programa *Panorama*, realizado desde Hamburgo, pretendía ocuparse de un concreto método de aborto. Ante la posibilidad de que el resto de los intendentes lo vetaran, el Intendente de la NDR, estación responsable del programa, decidió suspender su emisión.

¹⁴ Sobre Bélgica se han consultado las siguientes obras: Robert Senelle, «Constitución Belga comentada», Bruselas, 1974. «La Radio-televisión Belge», Institut Belge d'Information et de documentation, Bruselas, 1968; Ley Orgánica de los Institutos de Radiodifusión-tv. belga (18 mayo 1960); Francisco Sanabria, «Radiotelevisión, comunicación y cultura», Madrid, 1974, p. 183.

tónomas: los Institutos de Emisión, valón (RTB) y flamenco (BRT) y un Instituto de Servicios Comunes.

Cada uno de esos organismos tiene una estructura paralela: Consejo de Administración elegido por las Cámaras parlamentarias (Consejo General, reunión de ambos consejos de Administración, en el de Servicios Comunes) y Director General (dos para el de Servicios Comunes, Técnico y de Administración y Finanzas) nombrado por el Rey. «Pero el pluralismo no deviene pluralidad en ningún momento por el mecanismo de coronar dos empresas públicas paralelas con un organismo en que ambas se asocian y coordinan»¹⁵. Si a esto añadimos que en los tres casos la tutela es ejercida por el Ministerio de Asuntos Culturales comprenderemos el grado de homogeneidad logrado en el sistema, pese al pluralismo cultural, y sobre todo lingüístico.

Hasta aquí la estructura en un Estado unitario. La aparición de los Consejos Culturales en la modificación constitucional (fundamentalmente por la adición de los artículos 3.º ter y 58 bis) de 1970 transforman la naturaleza del Estado belga, reconociendo la autonomía cultural de las comunidades lingüísticas francesa, neerlandesa y alemana. Los Consejos Culturales francés y neerlandés se hallan constituidos por los miembros de los respectivos grupos lingüísticos en ambas cámaras, de Representantes y Senado. Su competencia legislativa, ejercida por decreto, alcanza a las materias culturales, educativas, cooperación cultural entre comunidades nacionales e internacionales y reglamentación de la utilización de los idiomas oficiales.

En ejecución del artículo 59 bis de la Constitución se promulga en julio de 1971 una ley que entre las materias culturales competencia de los Consejos Culturales, en su artículo 26, incluye a «la radiodifusión y la TV, exceptuada la emisión de comunicados del Gobierno, así como la publicidad comercial». Por tanto, los Consejos de Administración habrán de ser nombrados separadamente por cada Consejo Cultural, de acuerdo con el principio de una representación proporcional de carácter político. Para contrapesar esta representación política el Rey designará una Comisión Consultiva con representantes de todas las tendencias ideológicas y filosóficas. La autonomía se reforzará, y el Director general de cada Instituto de Emisión tendrá competencias no sólo culturales, sino también financieras, administrativas y técnicas. En el mismo sentido los Institutos de Emisión serán concesionarios de los servicios de difusión por cable. La competencia del Parlamento queda reducida a la estructura general de la radiodifusión, el mantenimiento de la continuidad del servicio público, la decisión sobre la introducción o no de la publicidad y cuestiones que afecten al derecho fundamental a la información, como el reconocimiento del derecho de réplica. Ante todas estas modificaciones, la opinión doctrinal belga parece favorable a la desaparición del Instituto de Servicios Comunes y a una total independencia de RTB y BRT, que, no obstante, gestionarían en común una serie de materias por medio de alguna forma de asociación o consorcio.

¹⁵ Sanabria, op. cit., p. 183.

Inglaterra

Podría decirse que Gran Bretaña —como nos advierte su denominación oficial, Reino Unido— es una unidad de distintas entidades nacionales bajo un soberano común. La existencia de ese soberano configura un Estado también común, la Corona, que, pese a las tendencias centralizadoras de Inglaterra, no ha llegado nunca a ser centralista, dado el respeto al autogobierno local y a las peculiaridades históricas de los antiguos reinos. Justamente el mayor desafío constitucional británico reside en lo que se ha denominado «devolución de competencias» (políticas y administrativas) a Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

La regionalización de la radiodifusión británica se ha desarrollado sobre dos coordenadas: el reconocimiento de los reinos históricos y la regionalización administrativa de Inglaterra. Se considera, en definitiva, necesario no sólo que las distintas comunidades tradicionales tengan su propia radiodifusión, sino que para un mejor cumplimiento global del servicio, éste debe descentralizarse, acercándose al usuario mediante emisoras regionales, complementadas por las no menos importantes emisoras locales.

La pluralidad regional tradicional se halla reconocida en la estructura unitaria de la BBC por la existencia de gobernadores independientes (que forman parte del Consejo General de Gobernadores) y de Consejos Nacionales de Radiodifusión para Escocia, Irlanda del Norte y Gales. Estos consejos, además de competencias de carácter consultivo, controlan la política y el contenido de los programas de Radio y TV en sus países respectivos. En cada uno de ellos existen emisoras de Radio y TV con programación propia (incluso bilingüe) y cooperan a la programación de la cadena nacional. Por su parte, Inglaterra se ha visto dividida en ocho zonas, servidas por Centros Regionales de Producción de Radio y TV, asesoradas por consejos consultivos, y cuya programación se complementa por veinte emisoras locales.

En cuanto a la radiotelevisión independiente (IBA) se concibió desde su nacimiento como sistema regional de TV a través de 15 compañías de producción de programas. De estas 15, las 5 más importantes cubren lo que podríamos decir una programación nacional, complementada en cada zona por las producciones de su compañía regional. La radio independiente será, en cambio, de acuerdo con la Ley de Radiodifusión de 1972, de carácter local, servida por un total de 60 emisoras. En el órgano colegiado de dirección de la IBA están presentes los tres responsables específicos de Escocia, Irlanda del Norte y Gales.

Francia

Si de algún país puede decirse que es la cuna del centralismo, este es, desde luego, Francia. Las regiones carecen de institucionalización, tras el resultado negativo del referéndum de 1969, que costó el poder al General De Gaulle. No obstante, la fuerza de las cosas lleva a una progresiva

regionalización de los servicios públicos. Así, en 1972 se creó en el seno de la ORTF una tercera cadena que se pretendía regional y agrupaba once emisoras regionales de radio y TV.

Tras la división de la ORTF por la ley de 2 de julio de 1974, la radiotelevisión regional quedaba en el ámbito de una de las Sociedades Nacionales de Programas. En efecto, el artículo 10 de la citada ley preveía una sociedad (posteriormente denominada FR 3) en la que la programación de cintas cinematográficas y espacios de expresión directa de los distintos grupos de creencias e ideas, tuviera un lugar preferente, al tiempo que asegurara las emisiones a los departamentos de ultramar, y se hallaba «encargada de la gestión y desarrollo de los centros regionales de Radio y TV». La insuficiencia de la radiodifusión regional en la nueva estructura se manifiesta en el dictamen del Alto Consejo Audiovisual (*Le Monde*, 18-12-1974), en el que se duda de la vocación regional de esta nueva cadena, se aconseja la descentralización de las dos primeras y unas desconexiones (misión autónoma de cada centro regional) más frecuentes en esta tercera cadena. Las emisiones propiamente regionales están constituidas por telediarios de 20 minutos, y revistas regionales de media hora, tres días a la semana en cuanto a TV, y boletines informativos en Radio France en onda media y frecuencia modulada. En 1975 las emisiones regionales del conjunto de los centros totalizaron casi 3.000 horas, repartidas entre 510 horas de desconexiones.

Italia

Sería complejo y largo desarrollar aquí toda la estructura del Estado italiano unitario-regional¹⁶. Digamos simplemente que puede distinguirse entre regiones de estatuto especial y las de estatuto ordinario, unas y otras con poder político. Las primeras, con más acusadas peculiaridades, han de reconocerse por normas constitucionales (y así lo fueron en los primeros años de la República italiana) y tienen competencia legislativa propia. Las de estatuto ordinario sólo tienen competencias concurrentes con las del Estado central. Las de estatuto especial se vieron paralizadas por la exigencia del Tribunal Constitucional no sólo de atribuciones genéricas, sino de normas de acción que concretaran el traspaso de competencias. En mayor languidez vivieron las regiones de estatuto ordinario, hasta que en 1970 una ley adoptó las medidas necesarias para dotarlas de recursos financieros. El siguiente paso fueron las elecciones de junio del mismo año, imprescindibles para la configuración de poderes políticos autónomos. No obstante, hasta el presente año no se han promulgado las leyes necesarias para el traspaso de competencias, que se prevé se efectúe en 1978.

No es extraño, por tanto, que la radiodifusión haya adoptado con la RAI un modelo centralista. A partir de 1970 las regiones no han logrado sino algunas horas semanales para emitir por la cadena nacional. Por su

¹⁶ Véase Sánchez Agesta, op. cit., pp. 335 a 340.

parte las responsables regionales¹⁷ han defendido la división de la RAI en cuatro o cinco emisoras gestionadas por consorcio regional, que competirían —recuérdese que las regiones italianas no se montan sobre el hecho lingüístico— emitiendo a todo el territorio nacional. Una sentencia del Tribunal Constitucional (julio 1974) declarando la anticonstitucionalidad de una red privada de TV por cable de carácter nacional (STET), ha reconocido la libertad de producción de programas en el ámbito local y regional, manteniendo, no obstante, el monopolio estatal a nivel nacional. Sin duda, pronto las regiones establecerán sus propias emisoras y productoras de TV por cable, pero es pronto para saber cómo se definirá el conjunto del sistema.

Esbozo de una teoría de la radiodifusión regional

Hasta aquí distintos modos de concebir un sistema de radiodifusión federal-regional. Muy esquemáticamente trataré de sintetizar algunos elementos extraídos de la lección del Derecho Comparado, y que creo válidos para un posterior desarrollo de una teoría de la radiodifusión regional. Comenzaré por la tipología organizativa, en cuanto que es la manifestación más evidente de la realidad de la radiodifusión regional.

1. MODELOS DE ORGANIZACIÓN

Se trata de resumir la tipología de estos sistemas de radiodifusión, atendiendo tanto a su estructura general como a su organización interna, que suelen presentarse interrelacionadas. Como base de esta tipología se consideran unidades territoriales, con personalidad de región o estado federado perfectamente definidas o, por el contrario, determinadas por uno o varios factores diferenciales, por ejemplo, el lenguaje.

1.1. *Federal*

Parte de un reconocimiento constitucional de entidades territoriales con autonomía político y administrativa y, en consecuencia, estos Estados tienen la potestad de crear sujetos radiodifusores autónomos, que se coordinan o integran en unidades superiores.

1.1.2. *Federal equilibrado*

La integración y coordinación se halla perfeccionada, sin que por ello los sujetos radiodifusores pierdan su autonomía estructural y funcional. Coexisten programas regionales y nacionales (RFA).

¹⁷ Véase «L'Espresso», de 6 de febrero de 1972, entrevista con los presidentes de las regiones de Lombardía y Emilio-Romagna.

1.1.3. Federal con tendencia a la centralización

La integración y cooperación se realiza mediante un organismo que centraliza y homogeneiza a los sujetos radiodifusores que formalmente no pierden su autonomía, y que se estructuran y funcionan conforme a puntos comunes. No existe programación nacional, pero la regional, respetando peculiaridades, presenta un alto grado de homogeneidad: Suiza.

1.2. Regional

Se basa en el reconocimiento constitucional de poder político y administrativo propio a entidades territoriales, a las que, sin embargo, se concede consustanciales a una unidad superior, históricamente tan real como las en ella integradas, y a las que separadas se niega su misma razón de ser. No siempre es fácil deslindar federalismo y regionalismo, y concretamente en nuestro campo sus consecuencias son prácticamente idénticas: admisión de la potestad regional sobre la radiodifusión y la existencia de sujetos radiodifusores regionales e integrados nacionalmente.

1.2.1. Regional tras un proceso de descentralización

Prácticamente es inconcebible un regionalismo que no opere por descentralización de un Estado unitario, como no sea el británico, con sus sujetos radiodifusores de Gales, Escocia e Irlanda del Norte. En este apartado podrán estar incluidos en el futuro el modelo español. Italia ya lo está formalmente, pero no en la práctica. El más encajable es el sistema belga, con todas las matizaciones hechas en su momento.

1.3. Unitario desconcentrado

No existen entidades con poder político autónomo, si acaso, simplemente detentan una autonomía administrativa. Por las mismas razones de eficacia que se reconoce ésta, se crean órganos radiodifusores de concentrados en el seno de un sujeto con personalidad única y estructura unitaria: Francia (centros regionales de FR 3), Inglaterra (emisoras regionales inglesas de la BBC).

2. FACTORES DETERMINANTES

Un simple repaso de la anterior tipología nos revela cuáles son las premisas, los catalizadores de una radiodifusión federal-regional.

2.1. Existencia de un hecho diferencial

2.1.1. Estructura constitucional federal o regional de base territorial.

2.1.2. Peculiaridades lingüísticas y, o culturales que no suponen (o sólo en pequeña escala, como en el caso de Bélgica) poderes políticos au-

tónomos, pero que determinan un tratamiento especial a determinadas zonas (a veces diseminadas por todo el territorio estatal) reconocido constitucionalmente, legislativamente o, cuando menos de hecho.

2.2. *División simplemente administrativa*

Reconocimiento de la necesidad de desconcentrar el servicio de radio-difusión, en base a principios de eficacia organizativa, aprovechando una división previamente existente o creándola ad hoc.

3. VENTAJAS

Si realmente existe un regionalismo, o se pretende fomentar, no cabe hablar tanto de ventajas como de necesidad. No obstante, se enumeran las más evidentes.

3.1. Coopera a la integración en el seno de la región o Estado federado: No es necesario citar de nuevo a Deutch, González Casanova o Friedrich para comprender su función vital cuando se opera por descentralización de un Estado unitario.

3.2. Hace más fácil el planteamiento y discusión de los problemas básicos de la comunidad: Si ésta ha de ser una de las misiones de la radio-difusión, concebida como servicio público, no cabe duda que en ámbito regional será de más fácil realización, y a la larga clarificará también los problemas de ámbito nacional.

3.3. Facilita la participación y la puesta en práctica de las facultades del sujeto universal (todo hombre) del derecho fundamental a la información, sobre todo a través de:

3.3.1. Un más eficaz ejercicio de los derechos de respuesta.

3.3.2. Más facilidad de acceso a los medios y de determinación y ponderación de los grupos socialmente relevantes en el ámbito regional.

3.4. En la medida en que el sistema se halle integrado hace posible la comunicación entre las regiones y el Estado; favorece, por tanto, la integración nacional.

3.5. Ofrece una solución pluralista para el conjunto nacional, sobre todo cuando no existen barreras lingüísticas, y cada programa regional puede ser captado en varias regiones distintas.

3.6. Tanto si el sistema es descentralizado o desconcentrado, supone una organización más ágil.

4. INCONVENIENTES

4.1. Mayor complejidad del sistema, en cuanto que si no se hallan adecuadamente concebidos, los organismos de coordinación pueden recaer en el burocratismo propio de organismos unitarios.

4.2. Alto coste de establecimiento, compensado por el abaratamiento de la gestión (hay que reconocer que periodos de crisis económica como el actual no son nada apropiados para su nacimiento).

5. EXIGENCIAS

Para su funcionamiento adecuado, o en otras palabras, para que se hagan realidad las ventajas señaladas.

5.1. Clara delimitación de competencias legislativas y ejecutivas propias del Estado central y las regiones.

5.1.1. Reconocimiento básico de las competencias técnicas del Estado central sobre la difusión. Este punto requiere una aclaración más extensa. No puede admitirse otro titular jurídico del espectro radioléctrico —por la misma naturaleza de las ondas hertzianas, que ignoran las barreras de las soberanías nacionales— que la comunidad internacional, quien delega en la Unión Internacional de Telecomunicaciones un «poder soberano de distribución de frecuencias»¹⁸ en el marco de las Conferencias Internacionales sobre la materia. La distribución nacional de frecuencias habrá de realizarse por los Estados en el marco de una previa atribución internacional. Estos, según el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de Atlantic City y su Reglamento de Radiocomunicaciones, son responsables ante el resto de la comunidad internacional del funcionamiento de cualquier emisora dentro de su territorio, de modo que ninguna puede explotarse o instalarse sin una licencia otorgada por el Gobierno respectivo, al que asimismo compete la vigilancia del cumplimiento de las condiciones técnicas de la licencia. Evidentemente, cualquier estado puede ignorar estos acuerdos, pero a riesgo de hacer prácticamente inviable su radiodifusión.

5.1.2. Atribución regional de las competencias sobre la programación, en cuanto que ésta realiza mejor el derecho a la información en el ámbito regional, y cae dentro de las potestades culturales habitualmente reconocidas a las regiones.

5.2. El sistema debe ser integrado y cooperativo. Pese a su naturaleza regional debe de existir un servicio estatal que, bien por un programa común o por la posibilidad de establecer cadena las emisoras regionales, asegure la comunicación nacional. Debe de existir una cooperación para resolver los problemas comunes y una compensación financiera entre unos y otros sujetos radiodifusores, con independencia o en el marco de mecanismos de solidaridad y compensación económica inter regiones.

5.3. Debe de hallarse contrapesada por un sistema de radio local, integrado en el regional. De otro modo, los males del centralismo podrían reproducirse de nuevo, esta vez a nivel regional, imposibilitando una verdadera comunicación de la base a la cúspide.

¹⁸ Sobre el carácter internacional de la radiodifusión y la naturaleza jurídica de su soporte, las ondas hertzianas, véase Gorostiaga, «La Radiotelevisión en España» EUNSA, Pamplona, 1976, p. 78 y ss.

España

Estos principios generales recién formulados serán ahora aplicados a un caso muy concreto, el español. Ya dije al comienzo de este trabajo que tendría que hacer peticiones de principio, tanto sobre la naturaleza regional de nuestro Estado, como en cuanto a la concepción de la radiodifusión como servicio público. Examinaré previamente los antecedentes de la II República, para terminar formulando unos posibles modelos de reparto de competencias, así como de estructuración general de nuestra radiodifusión.

La II República se define como estado unitario integral, esto es, como básicamente unitario, pero reconociendo la posibilidad de que aquellas regiones históricas, con una personalidad más definida pudieran acceder a su autogobierno político y administrativo. Se distingue del actual estado regional italiano —sin duda inspirado éste en nuestra Constitución del 31— en que no se prevé la necesidad y generalidad del proceso regionalizador. Para acceder a la autonomía era necesario que cada región se diera un Estatuto acorde con la Constitución, que habría de ser aceptado por referéndum regional, para posteriormente discutirse y aprobarse por Cortes. Sabido es que el sistema dio como fruto los Estatutos catalán —el único puesto en práctica en un porcentaje aceptable—, vasco y gallego. Veamos cuál fue la solución al problema de la delimitación de competencias en la Constitución y en el Estatuto catalán. Simplificando puede decirse que existen tres ámbitos: a) legislación y ejecución exclusiva del Estado a través de sus órganos; b) legislación exclusiva del Estado y ejecución por las regiones autónomas «en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes», y bajo vigilancia estatal; c) legislación exclusiva regional (sobre el Derecho civil catalán). Como se ve, el papel de las regiones era bastante menos importante que el correspondiente en un Estado regional.

En lo que a nosotros interesa puede decirse que en el ámbito a) se incluían «régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicaciones» (art. 14.13 de la Constitución). La Constitución ya distinguía radiocomunicaciones de radiodifusión, pues a ésta última la consideraba dentro del ámbito b) (art. 15.13). Por último, el artículo 5.º del Estatuto catalán reconoce las potestades de la Generalidad para la ejecución del servicio de radiodifusión «salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país. El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión y ejercerá la inspección de los que funcionen por cesión de la Generalidad». Prácticamente no quedaba a la Generalidad sino la posibilidad de establecer servicios propios, y la concesión a entidades y particulares dentro de su territorio, concesión que ni siquiera inspeccionaría. Tampoco parece que las regiones pudieran desarrollar la Ley de Radiodifusión de 1934, por ejemplo, en cuanto a los requisitos exigidos a los concesionarios, con lo cual la virtualidad del sistema quedaba reducida a posibilitar la aparición de «voces regionales» en el panorama de la radiodifusión española.

Vienen ahora las peticiones de principio. La primera consiste en admitir que el proceso centrífugo que vivimos se reconocerá en la Constitución bajo la forma de Estado Regional. Esto es, las regiones tienen una personalidad propia e independiente, pero en el proceso histórico han dado lugar a otra personalidad tan real como ellas, España. Las regiones asumen poder político y administrativo propio, se autoorganizan dándose Estatutos de autonomía, y se coordinan y unen en el ente integrador del Estado español. En definitiva, se trata de una organización similar a la federal, pero decidida conjuntamente y solidariamente por los representantes de todos los españoles. Creo que ésta puede ser la línea media entre los partidarios de un centralismo que conceda simples autonomías administrativas y aquéllos que sostienen un derecho de «autodeterminación nacional» de las regionalidades.

La segunda, la declaración en la Constitución de un régimen de servicio público para la radiotelevisión que haga posible el derecho a la información en este medio. Posteriormente, una Ley de Radiodifusión que establezca la gestión estatal de las instalaciones técnicas y la explotación de la programación por organismos públicos o entidades privadas, en un caso u otro bajo rígidas condiciones de neutralidad, derecho de acceso de los grupos relevantes, derechos de respuesta, pluralismo... y que se hallen bajo controles políticos, sociales y profesionales. Si el régimen de la radiodifusión se ajustará a estas o parecidas pautas es ya más imprevisible, puesto que hasta ahora la sociedad no se ha planteado el problema más allá del mero control parlamentario.

Trataré ahora de diseñar un posible modelo ideal de delimitación de competencias, teniendo en cuenta lo anterior y la existencia de una poderosa radiotelevisión estatal que conviene democratizar y acercar a la sociedad, pero no destruir. Esta delimitación de competencias se realizaría por la Constitución, una ley de radiodifusión nacional y sus desarrollos regionales y por los diversos estatutos regionales.

1. COMPETENCIAS ESTATALES

1.1. Legislación

1.1.1. Ordenación técnica del medio, y especialmente atribución de frecuencias entre los distintos servicios de radiocomunicación, por una parte, y las diversas regiones por otra.

1.1.2. Determinación de la estructura general del servicio de radiodifusión.

1.1.3. Líneas básicas de programación a las que habría de sujeción cualquier organismo suprarregional (aunque sea un consorcio inter regiones). Idem en cuanto a su organización interna, y especialmente a la presencia de la sociedad en sus órganos rectores.

1.1.4. Líneas básicas sobre el control de la radiodifusión.

1.1.5. Principios de financiación, especialmente en lo que se refiere a recursos presupuestarios y a organismos suprarregionales.

1.2. *Ejecución*

1.2.1. Establecimiento y mantenimiento de redes técnicas nacionales, tanto de cara a los servicios internos como a los exteriores.

1.2.2. Explotación de un programa nacional.

1.2.3. Poder de concesión de programas nacionales.

1.2.4. Policía técnica a nivel nacional, supervisión de la ejercida por las regiones y resolución de conflictos técnicos entre regiones.

2. COMPETENCIAS REGIONALES

2.1. *Legislación*

2.1.2. Determinación de la estructura general regional en el marco de la estructura básica estatal.

2.1.2. Financiación, organización, funcionamiento, control y líneas básicas de la programación de los servicios regionales.

2.2. *Ejecución propia*

2.2.1. Establecimiento y mantenimiento de redes técnicas regionales, bien en base a las traspasadas por el Estado, bien a las creadas de nueva planta.

2.2.2. Explotación de programas regionales.

2.2.3. Concesión de programas regionales.

2.2.4. Potestad de establecer consorcios regionales.

2.2.5. Supervisión y policía técnica regional bajo la tutela estatal.

2.3. *Ejecución por delegación estatal*

2.3.1. Policía técnica estatal en el ámbito regional.

2.3.2. Establecimiento y/o mantenimiento de las redes nacionales en su ámbito territorial.

2.3.3. Explotación de una parte del programa nacional.

Los conflictos producidos en la interpretación de estas competencias se resolverían por el Tribunal Constitucional.

¿Cómo ha de plasmarse un cuadro de programación regional? Creo que la solución más realista es una instauración progresiva. En un primer momento se desconcentraría RTVE, y se aprovecharían las antiguas emisoras del Movimiento y los Sindicatos verticales para el establecimiento de servicios regionales de radio. La desconcentración de RTVE se haría potenciando los centros regionales, especialmente los de aquellas zonas más abandonadas, que podrían cubrir buena parte de la actual segunda cadena con espacios propios (sobre todo informativos, debates sobre problemas regionales,

etcétera, altamente necesarios y de bajo coste) fuera de la conexión nacional; en los órganos generales supremos y de control de RTVE habría una fuerte presencia regional. Por otra parte, los Gobiernos regionales explotarían directamente y con carácter experimental las emisoras sindicales y del Movimiento, quedando congelados sus poderes de concesión hasta la superación de la crisis económica.

En un segundo momento, los centros regionales de RTVE cobrarían personalidad propia, convirtiéndose la propia RTVE en una entidad de cooperación y servicios comunes. Al tiempo, los Gobiernos regionales concederían servicios de programas de radio y TV, bajo la fórmula del servicio público, y utilizando la financiación por tasa de posesión de receptores (por ejemplo, circunscrito a los de color, y cuyo censo convendría iniciar ya); en estos nuevos servicios se integrarían las emisoras regionales descritas en el párrafo anterior. Se lograría así diversidad de programas nacionales y regionales.

20 de octubre de 1981: Primeras elecciones al Parlamento gallego; referéndum del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Este simple titular, correspondiente al día de la fecha, nos da cuenta del camino recorrido en la construcción del Estado de las Autonomías durante los últimos cuatro años —el trabajo anterior fue elaborado en el último trimestre de 1977. Bien, me gustaría rehacer todo el trabajo: en primer lugar, los casos tratados desde una perspectiva comparada han tenido en este tiempo desarrollos notables, aunque, por lo general, sin romper las líneas ya trazadas; en segundo lugar, la profundización en mi formación lograda mediante la tesis doctoral en curso, me hace ser especialmente crítico con este estudio primerizo. No obstante, no quiero dejar de participar en el homenaje al profesor Beneyto en relación con un tema —las Autonomías— respecto al cual él nos ha ilustrado recientemente con su magisterio. Ahí está, por tanto, el trabajo tal cual quedó redactado cuando se requirieron los originales para este libro. Pero parece ineludible, cuando menos, esbozar el régimen jurídico español, cuando ya han quedado despejadas buena parte de las incógnitas planteadas en 1977.

Muchas son las críticas que ha suscitado el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal como ha quedado diseñado en los arts. 148 y 149 de nuestra Constitución. La indefinición que supone no distinguir claramente entre potestad legislativa, desarrollo legislativo y ejecución es, a mi juicio, su peor defecto. Afortunadamente, los distintos ámbitos de competencia quedan más diferenciados en los Estatutos hasta el momento aprobados.

Pero en la materia que nos ocupa los campos ya se encuentran deslindados por la propia Constitución. Según el apartado 27 del artículo 149, son competencia exclusiva del Estado las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. En otras palabras, la potestad legislativa queda reservada al Estado, pudiendo asumir los Estatutos competencias en los ámbitos del desarrollo legislativo y la ejecución.

Así lo han hecho los cuatro primeros Estatutos¹⁹. En los cuatro supuestos, las Comunidades Autónomas se reservan el desarrollo legislativo y la ejecución. Los Estatutos catalán, gallego y andaluz son casi literalmente coincidentes: las competencias mencionadas se desarrollarán en el marco de las normas básicas del Estado y en los términos y casos establecidos en la ley del Estatuto de la Radio y la Televisión. Del tenor de los textos parece desprenderse una interpretación restrictiva: el desarrollo y la ejecución por parte de la Comunidad Autónoma sólo tendrá lugar en aquellos casos en que así se prevea por el Estatuto de Radio y Televisión. Pospongo el examen crítico de esta afirmación en tanto no estudiemos las disposiciones de tal ley. Por su parte, el Estatuto vasco parece mantener una fórmula más amplia en lo que se refiere al desarrollo legislativo: el desarrollo legislativo tendrá, lógicamente, el marco de la legislación básica del Estado, pero no queda circunscrita a ningún supuesto específico, salvo el lógico respeto al artículo 20 de la Constitución. Quizá en contrapartida, las competencias de ejecución en materia de medios de titularidad estatal aparecen delimitadas por la reglamentación del Estado, con la que habrán de coordinarse.

Hasta aquí el esquema básico de división de competencias. Los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Andalucía, además, dejan la puerta abierta a la posibilidad de que estas Comunidades Autónomas regulen, creen y mantengan su propia televisión, radio, prensa o cualquier medio de comunicación social «en el marco de las normas básicas del Estado» (Cataluña y Andalucía), «respetando en todo caso lo que dispone el art. 20 de la Constitución» (País Vasco).

Nos correspondería, ahora, para enmarcar el cuadro conocer las «normas básicas del Estado», con especial atención al Estatuto de RTVE, y dentro de él los casos en que se prevea el desarrollo y la ejecución por las Comunidades Autónomas. Pero, como considera que, en gran medida, el quid de todo el problema se halla en concretar dentro de esta materia cuáles pueden ser las acciones a calificar de ejecución, acudiré para su ilustración al precedente histórico de la implantación del Estatuto de Cataluña de 1932.

Recordemos lo dicho en la parte primitiva de este trabajo: en materia de radiodifusión, al Estado correspondía la legislación y a la Generalidad la ejecución, sin perjuicio del derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país; el Estado podría instalar servicios propios de radiodifusión y ejercería la inspección de los que funcionasen por cesión de la Generalidad. En función de este esquema, el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 1934²⁰, que pone en vigor acuerdos de la Comisión mixta para la implantación del Estatuto, procede a traspasar a la Generalidad los servicios de radiodifusión.

¹⁹ Estatuto de Cataluña (L. O. 4/79, de 18 de diciembre). Art. 16.

Estatuto del País Vasco (L. O. 3/79, de 18 de dic.). Art. 19.

Estatuto de Galicia (L. O. 1/81, de 6 de abril). Art. 34.

Estatuto de Andalucía (Aprobado en Referéndum el 20 de octubre de 1981). Art. 16.

²⁰ Puede consultarse su texto en Martín-Retortillo, Coscolluela y Orduña, «Autonomías Regionales en España. Traspaso de funciones y servicios». Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, pp. 955 y ss.

Interesa reseñar alguna de sus consideraciones antes de indicar su parte dispositiva.

— El derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país no podía afectar a los servicios de Radiodifusión «porque ésta no constituye un medio de comunicación y es solamente una transmisión sin posible reciprocidad entre el transmisor y el receptor»²¹.

— Se distinguía la ejecución de la legislación del Estado de la potestad de éste de instalar, «por sí y para sí», emisoras en territorio catalán.

Se disponía:

— Se traspasaba a la Generalidad la ejecución de la legislación estatal, lo que suponía: a) la Generalidad sustituía al Ministerio de Comunicaciones en todas sus competencias; b) la Generalidad otorgaba las concesiones, las inspeccionaba, suspendía, incautaba, etc., todo ello conforme a las disposiciones vigentes; c) para cuando se pusiera en marcha el servicio en régimen de monopolio o red nacional²², su ejecución y los derechos del Estado en territorio catalán corresponderían a la Generalidad, y d) era competencia de la Generalidad la concesión de licencias de aparatos receptores y la recaudación del canon (aunque de éste sólo se reservaba el 10 por 100 como premio de cobranza), así como la concesión de líneas microfónicas.

— La Generalidad de Cataluña podía instalar emisoras «atendiéndose para las primeras a las disposiciones legales que regulan las longitudes de onda reservada a España, de las que corresponde a Cataluña la segunda de las longitudes de onda contada de mayor a menor longitud, entre las que el régimen de convenios internacionales reserva a España».

— El Estado también podía instalar sus propias emisoras e inspeccionar las que fueran objeto de concesión por parte de la Generalidad²³.

Lo que me interesa resaltar en relación con nuestro presente es la amplitud con que fue interpretada en el pasado la competencia de ejecución. Ejecución significaba no sólo ejercitar competencias de policía, sino también de servicio público, tanto en cuanto al otorgamiento de concesiones, como a la gestión directa del servicio nacional en el ámbito catalán. En fin, la Generalidad, además, podía establecer sus propias emisoras en coexistencia con otras estatales (distintas de las proyectadas de la red nacional)²⁴.

²¹ El argumento no deja de ser chocante desde el enfoque de la moderna Teoría de la Comunicación. Lo que subyace es una mayor preocupación por los medios de transporte que por los medios de comunicación social.

²² Ver la Ley de Radiodifusión de 26 de junio de 1934 y el Reglamento del Servicio Nacional de Radiodifusión de 22 de noviembre de 1935.

²³ Respecto a esta competencia estatal el acuerdo aclaratorio de la Comisión Mixta de 9 de agosto de 1934 precisa lo siguiente: «... precepto que obliga a no confundir las facultades de inspección a que expresamente se refiere, con aquellas otras que ha de ejercer la Generalidad como consecuencia de tener a su cargo la ejecución de la legislación del Estado, y como imprescindible garantía del cumplimiento de esa legislación». Parece que esta inspección estatal no podría recaer sino sobre las emisoras instaladas por la propia Generalidad, pues en las concesiones conformes a la legislación anterior a la Ley de 26 de junio de 1934 la inspección corría a cargo de la Generalidad.

²⁴ Estas conclusiones me llevan a corregir anteriores afirmaciones sobre la cortedad de la autonomía del Estatuto de 1932.

Retengamos estos antecedentes y volvamos a la normativa básica vigente en este momento. Se trata —por su propia naturaleza y por definición «ex lege»²⁵— del Estatuto de la Radio y la Televisión y de sus disposiciones complementarias de orden técnico.

La cuestión que planteo es la siguiente: ¿pueden las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y Andalucía desarrollar y ejecutar en toda su extensión el Estatuto de la Radio y la Televisión o, por el contrario, deben limitarse²⁶ a los casos en que el Estatuto prevea su actuación?

En el Estatuto se encuentran previstas algunas competencias específicas de las Comunidades Autónomas y además una cláusula general de competencia.

— Competencias específicas

A) Gestión directa de un tercer canal estatal de televisión de ámbito regional (art. 2.2). A mi juicio se trata de la posibilidad abierta²⁷ de traspaso de la gestión directa de un servicio público, aunque para lograr este resultado se haya acudido a la técnica concesional. Existiendo ya una programación específica para cada Comunidad Autónoma y alcanzando la cobertura de los dos canales existentes a todo el territorio español, RTVE tomará las medidas necesarias para el funcionamiento del tercer canal estatal (disp. ad. 4.^a). Para la concesión por parte del Gobierno será necesaria la autorización previa por Ley de las Cortes Generales (art. 2.2).

B) Organización y control parlamentaria de ese tercer canal regional mediante Ley de la Comunidad Autónoma y conforme a los criterios previstos para la organización del ente público RTVE y de su control por una Comisión Parlamentaria²⁸.

C) Determinación por Ley de la Comunidad Autónoma de la composición del Consejo Asesor que deberá asistir al Delegado territorial de RTVE en cada Comunidad Autónoma²⁹.

²⁵ L. 4/80, de 10 de enero de Estatuto de la Radio y la Televisión, art. 2.º 1: «El presente Estatuto y sus disposiciones complementarias de orden técnico constituyen las normas básicas del régimen de los servicios públicos de radiodifusión y televisión y serán de aplicación en todo el territorio nacional.»

²⁶ En cualquier caso, considero que el tenor literal del art. 19.1 del Estatuto del País Vasco excluye esa posible limitación.

²⁷ Posibilidad ya aprovechada por los cuatro Estatutos: Estatuto vasco, disp. tr. 6.ª (que advierte de que la coordinación en la ejecución prevista en el art. 19.2 se refiere precisamente a este supuesto); Estatuto catalán, disp. tr. 8.ª; Estatuto gallego, disp. transitoria 6.ª; Estatuto andaluz, disp. tr. 3.ª

²⁸ Art. 2.3. Llama la atención que entre los criterios retenidos no se encuentren los principios inspiradores de la actividad de estos medios: objetividad, veracidad, imparcialidad; distinción entre informaciones y opiniones e identificación de los opinantes; respeto al pluralismo; respeto de los derechos al honor, a la fama, a la vida privada y demás derechos constitucionales; protección de la infancia y la juventud; respeto al principio de igualdad (art. 4 del Estatuto).

²⁹ Art. 14.2. Estatuto de la Radio y la Televisión. Esta competencia de desarrollo legislativo ha dado lugar a la Ley 6/81, de 19 de junio, de la Generalidad de Cataluña, frente a la que el presidente del Gobierno ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (242/81) admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 30 de septiembre de 1981.

D) El órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma nombrará a tal Consejo Asesor. El Consejo Asesor es, a mi juicio, un órgano de RTVE, cuya misión es informar de las posibilidades de descentralización del ente público, especialmente en lo que se refiere a la Sociedad Estatal Radiocadena Española. Por lo tanto, entiendo que respecto al propio funcionamiento de estos Consejos, las Comunidades Autónomas no desempeñan ninguna competencia.

Estas son las competencias específicas asignadas por el Estatuto de Radio y Televisión a las Comunidades Autónomas. Como de desarrollo legislativo cabría calificar a las que he designado por las letras B y C y como de ejecución las correspondientes a las letras A y D. En una interpretación estrecha e incluso en una lectura apresurada del propio Estatuto de Radio y Televisión podrían limitarse las competencias de las Comunidades Autónomas a las señaladas. Pero es que el art. 2.2 de éste incluye una cláusula general: la organización y el control parlamentario de la radiodifusión y televisión en el ámbito de cada Comunidad Autónoma corresponderá al desarrollo legislativo realizado por Ley de la Comunidad Autónoma, que deberá respetar los criterios sentados por el Estatuto de la Radio y la Televisión en cuanto a la organización y control parlamentario de RTVE. Ciertamente, esta cláusula es una vinculación para las Comunidades Autónomas que decidieran la instalación de un cuarto canal de televisión o de servicios propios de radio. Pero es que la organización de la radio y la televisión no se agota en la organización de una empresa. Interpretando generosamente el término organización podemos incluir en él todas las competencias estatales, notablemente las de policía. Pero aquí la cláusula general tiene una importantísima excepción: el Estado se ha reservado (Estatuto de Radio y Televisión, art. 2.4) la atribución de frecuencias y potencias.

Concretando, conforme a los Estatutos catalán, vasco, gallego y andaluz, entiendo que las respectivas Comunidades, además de las competencias específicas mencionadas, tienen atribuido el desarrollo legislativo y la ejecución del Estatuto de la Radio y la Televisión y sus disposiciones complementarias, salvo en lo relativo a la atribución de frecuencias y potencias, materia reservada a la competencia estatal. Claro es que las disposiciones complementarias no son sólo las que a posteriori desarrollen el Estatuto (por ejemplo, adscripción administrativa de RTVE), sino que, en la medida en que el Estatuto no es de RTVE, sino de la Radio y la Televisión, entre esas disposiciones técnicas complementarias habrán de considerarse el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora (R. D. 2648/78, de 27 de octubre) y el Plan transitorio en ondas métricas con modulación de frecuencia (R. D. 1433/79, de 8 de junio) y demás normas en desarrollo de ambos. Así lo ha entendido también la Generalidad de Cataluña, que por Decreto 175/80, de 3 de octubre, procedió a la atribución de 18 emisoras de F.M., correspondientes en el Plan transitorio a su territorio, sin tener en cuenta la reserva estatal de la atribución de frecuencias y potencias³⁰. Es dudoso afirmar que,

³⁰ En este sentido, la resolución pendiente ante el Tribunal Constitucional del conflicto positivo de competencias (181/81) interpuesto por el Gobierno contra los D. 82 y 83/81 de la Generalidad (desarrollo y continuación del citado 175/80) delimitará las

atribuidas por el Estado frecuencias a una Comunidad Autónoma, las competencias de ejecución regionales lleguen hasta la concesión de la utilización de esos canales; por el contrario, parece claro que la Comunidad Autónoma podrá desempeñar las competencias en materia de inspección y sanción, siempre, claro está, que las emisoras se circunscriban en su cobertura a territorio de la Comunidad Autónoma. En la interpretación de hasta dónde llegan las competencias de ejecución parece normal que las Comunidades Autónomas invoquen el precedente de los traspasos a la Generalidad en los años treinta; ciertamente, no debe olvidarse que hoy el marco jurídico es distinto, que existen reservas estatales como la que afecta a la atribución de frecuencias y potencias, y que aquellos traspasos fueron fruto de negociación en una Comisión Mixta y en un contexto bien distinto... Pero con todo, sería ridícula una interpretación excesivamente restrictiva en lo que deba entenderse por ejecución, cuando, en cambio, las posibilidades de que las Comunidades Autónomas gestionen directamente servicios de radio y televisión son hoy incomparablemente más amplias que las reconocidas a la Generalidad hace cincuenta años.

En este sentido, ya hemos hablado del tercer canal regional previsto por el Estatuto de la Radio y la Televisión. Los cuatro Estatutos de Autonomía³¹ preveen que para el cumplimiento de sus fines estas Comunidades Autónomas puedan regular, crear y mantener sus propios servicios de radio y televisión. Ciertamente, una Comunidad Autónoma puede entender que en materia de televisión sus fines³² quedan sastifechos con ese tercer canal regional y de hecho los Estatutos catalán, gallego y andaluz toman posiciones en el sentido de facilitar tal posibilidad³³. Pero puede ocurrir que una Comunidad Autónoma entienda que sus fines quedan insatisfactoriamente

competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas. En el anteproyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (Comunicación del Gobierno, BOC 21 sept. 81, núm. 65-1) también encontramos pautas de resolución de este conflicto. Así, según el art. 2.2 «las bases que en cada caso establezca la legislación estatal no podrá reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución, salvo en aquellos aspectos que deban considerarse contenido básico de la regulación legal, por afectar a intereses generales de la Nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes». Podría interpretarse que en este supuesto encaja la mencionada reserva de la atribución de frecuencias y potencias... Cabe citar también el art. 4.º del mismo anteproyecto que determina que «las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1 de la Constitución (en nuestro caso, sobre la radiodifusión) prevalecerán, en todo caso, sobre las normas de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos».

³¹ Artículos citados, tercer párrafo.

³² La difusión de una Programación de radio o televisión satisface fines culturales. No se olvide que los Estatutos (art. 10.17 del vasco; art. 9.4 del catalán; art. 27.19 del gallego; art. 13.26 del andaluz) declaran la cultura, o su promoción y fomento, como competencia exclusiva de las respectivas Comunidades, sin perjuicio del art. 149.2 de la Constitución que declara que el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

³³ Disposiciones transitorias citadas en la nota 27. Así, disp. tr. 8.ª, 3.º p. Estatuto catalán: «El coste de la programación específica de Televisión a que se refiere el párrafo anterior se entenderá como base para la determinación de la subvención que pudiera concederse a la Generalidad durante los dos primeros años de funcionamiento del nuevo canal a que se refiere esta Disposición transitoria.»

cubiertos con ese tercer canal regional, o, como ocurre en el caso vasco³⁴, no se quiera esperar de la Programación de TVE y terminará con la implantación del tercer canal regional. Aparecería, así un cuarto canal o emisora autónoma, regulada, instalada y mantenida por la Comunidad Autónoma. El tema es aún más claro para la radio, medio en el que no existen previsiones legales para que emisoras o cadenas autónomas sean puestas a punto por RTVE y luego otorgada su concesión a las respectivas Comunidades Autónomas.

El trabajo quedaría incompleto si no se mencionara el proceso previsto de descentralización de RTVE, proceso que, por otra parte, puede ser fructífero en un futuro inmediato. En cuanto a descentralización orgánica, el Estatuto de Radio y Televisión ordena (art. 14.1) la existencia de un Delegado territorial en cada Comunidad Autónoma y la posibilidad de nombrar directores regionales (RNE, TVE, RCE). Estos Delegados estarán asistidos por los Consejos Asesores ya mencionados, que estudiarán las necesidades y capacidades de la Comunidad Autónoma en orden a la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión y en especial de RCE y formularán, a través de los Delegados territoriales, las recomendaciones que estimen oportunas al Consejo de Administración de RTVE (art. 14.2). En cuanto a la Programación —test último por el que el ciudadano juzga su radio y televisión— la disposición adicional cuarta prevee su descentralización en el medio televisión. No se comprende el porqué de esta discriminación de la cien por ciento radio. (¿Será que los políticos sólo creen en el poder de la televisión y su preocupación última es el reparto de ese hipotético poder?) Esta descentralización, punto de partida del tercer canal regional, consistirá en la oferta de una Programación específica a cada nacionalidad o región de forma complementaria a la Programación nacional que se emita por las dos cadenas existentes. Los Estatutos catalán, gallego y andaluz (disposiciones transitorias citadas) preveen que esta Programación específica se emita por la segunda cadena (UHF).

Llegado el momento de formular un breve juicio crítico diré que las líneas generales de regionalización de la radiodifusión en España, me parecen acertadas. Si comparamos el sistema descrito con el esquema modelo propuesto en la primera parte de este trabajo veremos que existen coincidencias importantes, pero que, sin embargo, nuestro diseño constitucional, estatutario y legal sufre de importantes ambigüedades. No es extraño, pues ésta es característica de todo nuestro proceso autonómico. Las ambigüedades, sin embargo, me parecen en esta materia mucho menos acentuadas que en otras actividades. Lo triste es que este mal no proviene tanto de una desacertada articulación del proceso autonómico, como de las deficiencias y lagunas de la normativa estatal básica: ausencia de una verdadera Ley de Radiodifusión que despejara las dudas sobre las formas de gestión de ese

³⁴ El Gobierno Vasco negocia la atribución de frecuencias para desarrollar sus planes en materia de radio y televisión. En síntesis éstos consisten en poner en funcionamiento para 1982 dos emisoras de radio, una con Programación en castellano y la otra en euskera. Para 1983 pretende emitir seis horas en Programación en euskera con subtítulos en castellano. Los costes estimados para la infraestructura de estos proyectos son de 1.500 millones de ptas. (*El País*, 8 y 20 de septiembre de 1981).

servicio público esencial y regulara globalmente las potestades y competencias estatales en la materia; un Estatuto que configurase una organización democrática de RTVE con absoluta independencia del Gobierno (central o autonómico); un reconocimiento, en fin, con rango suficiente (ley orgánica) de los derechos de los ciudadanos con respecto a la radio y la televisión...

Sólo me resta indicar en qué alta medida los gobiernos de las Comunidades Autónomas constituidas consideran a la televisión (nuevamente, olvido de la radio) como pieza esencial para la consolidación y arraigo de su autonomía. Valgan como muestra y cierre estas palabras del Consejero de Cultura del Gobierno vasco, Ramón Labayén:³⁵

«... La televisión es el signo externo por excelencia de la autonomía. Autonomía es gobierno de la comunidad, es autogobierno. Si queremos reducir ese autogobierno a esquemas del siglo XIX, que es lo que se está haciendo actualmente cuando se habla de transferencias administrativas, ignorando la aparición de nuevos medios de poder, evidentemente la autonomía queda castrada. Si hay un medio de poder político y cultural son los medios de difusión. Una comunidad autónoma sin control, sin posibilidad de utilizar sus propios medios de difusión —y por ello entiendo básicamente la radio y la televisión—, no es comunidad autónoma.»

Rafael DÍAZ ARIAS

³⁵ Entrevista de J. Angulo, en *El País* de 8-9-81.